

revista valenciana **d'estudis autonòmics**

2019 | nº 64

Redacció i administració:

Direcció General de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern.
Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.
Passeig Albereda, 16, 46010 València
Tl. 96 192 23 44.
E-mail: rvea@gva.es

Distribució i subscripció:

Llibreria de la Generalitat (LliG)
C. Navellos, nº 15. 46003 València
Tl. 96 342 47 55
llig@gva.es
www.llig.gva.es

Producció:

Byprint Percom S.L.

ISSN: 0213-2206

Dipòsit legal: V-1172-1996

Nota de redacció: La revista no es fa responsable ni compartix necessàriament les opinions expressades pels autors, que les formulen davall la seua exclusiva responsabilitat.

La reforma de la Constitución y la propuesta del Consell

El año 2018 hemos conmemorado el cuarenta aniversario de la Constitución Española y también del inicio del proceso de recuperación del autogobierno valenciano, el cual culminó el año 1982 con la aprobación de la norma institucional básica del pueblo valenciano, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Cuarenta años de democracia y treinta y cinco de autonomía, tiempo en el que nuestro sistema constitucional ha permitido la convivencia, la consolidación de pautas democráticas, la mejora de nuestra calidad de vida y el ejercicio del derecho al autogobierno. Sin embargo, hace ya años que se perciben ciertos límites y desajustes en el modelo que consagra la Constitución, que se evidencian en la incapacidad por parte de nuestro sistema político e institucional de dar solución a problemas de orden democrático, social y territorial que son cada vez más graves e ineludibles. No es extraño que ello suceda. Aunque nuestra Constitución es un caso de éxito, en cuatro décadas han cambiado tantas cosas que es inevitable tener que adaptar nuestras normas de convivencia a un mundo y a una sociedad que son distintos ahora respecto a 1978.

Por eso es tan importante, desde la reivindicación de la Constitución, afrontar sin miedos ni dramatismos el debate sobre su reforma. Una reforma que es necesaria para regenerar el pacto constitucional y reafirmar la convivencia. No es cierto que, como decía Jefferson, cada generación deba tener su propia Constitución, pero sí que es bueno para mantener el vínculo con la ciudadanía que cada cierto tiempo se pueda renovar su legitimidad mediante una reforma, como ya han puesto de manifiesto varios constitucionalistas. Es positivo para adaptar el texto constitucional a las nuevas realidades y necesidades, pero también para integrar en el pacto constitucional a nuevas generaciones y actores sociales. En caso contrario, existe el peligro de que se debilite paulatinamente el vínculo entre la Constitución y la ciudadanía, se agraven y enquisten los problemas y disfunciones y resulte cada vez más complicado construir los consensos y los pactos de convivencia necesarios para renovar esta legitimidad.

En este contexto, el número 64 de la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* contribuye al debate sobre la necesidad de la reforma constitucional e incide en algunos de los vectores sobre la que esta debería girar. Lo hace además desde una visión valenciana y con una pluralidad de perspectivas dentro del ámbito del Derecho Público, realizando aportaciones, críticas y posicionamientos para avanzar en este debate.

Dentro de este número se incluye también el Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional, aprobado en febrero del 2018. Este acuerdo recoge, por una parte, unas consideraciones generales sobre la reforma constitucional y el papel de las comunidades autónomas y de la Comunitat Valenciana en ella y, por otra parte, una serie de propuestas a incluir en una eventual reforma constitucional, clasificadas en diferentes bloques. El objetivo del documento del Consell sobre la reforma constitucional es también impulsar un debate que se considera necesario, desde el convencimiento de que las autonomías deben ser un sujeto activo y fundamental en cualquier reforma. No en vano, en las comunidades autónomas descansa tanto el modelo territorial como el Estado social, dos caras de una misma moneda.

De acuerdo con el objetivo del documento, tan importante como la propuesta en sí es el hecho de someterla al escrutinio de la crítica razonada, de compartirla y contrastarla con actores sociales diversos. Se trata al fin y al cabo de generar, desde la pluralidad, ideas y modelos sobre cómo renovar el pacto constitucional para mejorar la convivencia y la cohesión social. Para ello resulta estratégico propiciar alianzas y alentar círculos de reflexión en ámbitos diversos para llegar a capas cada vez más amplias, dentro y fuera de nuestro territorio. Lejos de conversaciones aisladas, es desde el intercambio de ideas entre amplios sectores de la sociedad que debe debatirse sobre las soluciones que, de forma cada vez más urgente, necesitan nuestras instituciones.

Antes de entrar al contenido de la propuesta del Consell, conviene hacer un inciso sobre el origen del documento y la importancia del contexto político y social en el que se produce. El documento del Consell es ciertamente una *divergencia* en el panorama jurídico-político español, dado que muestra un posicionamiento oficial de un poder institucional, como es un gobierno autonómico. Lo que en un primer momento iba a ser un texto de reflexión sobre la Carta Magna derivó en una suerte de bases para la reforma, que se presentó en enero de 2018 en el seminario del Consell de Benicarló y se aprobó en la reunión del Consell del 9 de febrero de ese año.

El texto es fruto del consenso entre diversas sensibilidades políticas y entre diferentes visiones departamentales, lo cual enriqueció la propuesta integrando la pluralidad. Ello es un valor en sí mismo, ya que expresa la posibilidad de ponerse de acuerdo en unas bases comunes desde la divergencia de ámbitos funcionales y de culturas políticas. Aun así, es un texto que no obliga de manera taxativa ni formal a las diferentes formaciones políticas y que expresa un posicionamiento únicamente del Consell, como tal, y eso es también parte de su valor.

El documento, además de pretender ser una aportación útil para el debate, es una reivindicación del papel que deben jugar las autonomías como

poder político en los debates sobre la reforma constitucional. En este sentido, es una iniciativa de un gobierno autonómico que, como tal, es parte central del modelo constitucional y del funcionamiento del Estado. Pero, a la vez, es también el de un ente que forma parte de la Generalitat, institución con 600 años de historia en la que se plasma el autogobierno de una nacionalidad histórica como es la Comunitat Valenciana. Así pues, aunque la vocación es general, de mejorar España, la perspectiva no puede ser otra que la de defender que en una eventual reforma estén presentes los intereses y demandas de los valencianos y las valencianas.

Todo ello tiene implicaciones en el contenido y estructura del documento. Una de ellas es la exclusión de determinados temas –como la forma de Estado o la relación con la Iglesia Católica– que, aunque sin duda formarán parte del debate político, ahora mismo desvirtuarían las propuestas sobre otros aspectos estructurales del modelo que, como gobierno valenciano, se consideran más centrales y relevantes. No obstante, la propuesta del Consell es un texto abierto, que va recorriendo toda o casi toda la Constitución. Aunque no es un texto articulado ni lo pretende, y asumiendo su carácter político, sí que recurre en cierto modo a la estructura de la Constitución. Así, y con la inspiración de los principales acuerdos políticos programáticos del gobierno valenciano, el documento recoge una serie de propuestas sobre nuevos principios y valores, apuesta por avanzar en derechos e incorpora determinadas reformas de las instituciones centrales del Estado. Ahora bien, es en la reforma territorial en lo que se hace un mayor énfasis, desde el convencimiento de que las comunidades autónomas deben ser sujetos activos en este proceso.

El principal punto de partida es que la Constitución Española de 1978 ha sido, por sus resultados, una buena constitución. Cualquier texto constitucional tiene un valor no solo jurídico sino también como integración de actores sociales y, por tanto, toda constitución es producto de una correlación de fuerzas determinada. En ese marco real, me siento particularmente orgulloso del resultado, aun aceptando elementos que no sean de mi agrado, como ocurre en cualquier sistema constitucional. Aun así, cabe prevenir de la mitificación posterior, ya que puede hacerse una reivindicación crítica de aquel proceso. Hay que distinguir el momento constitucional, el "cómo se hizo" la Constitución y hasta dónde se pudo llegar, del relato posterior que han patrimonializado fuerzas no siempre progresistas. En cualquier caso, la valoración global de la Constitución de 1978 y de la Transición es muy positiva.

Siempre es bueno que una constitución se elabore, se apruebe y se reforme con consenso. Y no por una razón metafísica. La voluntad y la realidad del consenso permite una mayor integración de la sociedad, perdurabilidad de la constitución y aceptación en el tiempo, y también debería significar más facilidad para cambiarla o reformarla. Puede pensarse que en

los años 1977-1978 el imperativo del consenso era mayor, puesto que se trataba de salir de la dictadura -lo que, en cierto modo, era salir del recuerdo de la Guerra Civil y de los horrores de la postguerra- y de iniciar un auténtico *proceso constituyente*. Sin embargo, aún en ese escenario, el consenso en la Constitución fue un resultado, producto de múltiples relaciones de conflicto entre sectores sociales que se plasmaban especialmente en los territorios. La otra cara de las imágenes del consenso en el Congreso de los Diputados son las movilizaciones sociales y la violencia en los municipios y los territorios.

Ahora, en cambio, se trata de un proceso de reforma constitucional, en aplicación de un poder que está en la misma Constitución, que ha fijado los procedimientos y las mayorías necesarias para ello. No se puede negar la reforma con el argumento de esperar una especie de *consenso absoluto* previo al debate de reforma constitucional, ya que tampoco lo hubo en el debate constituyente, en el que el consenso fue un resultado y nunca un requisito. No existirá nunca este consenso, ya que las circunstancias coyunturales o contingentes de la política siempre permitirán que alguien, de entrada, niegue la reforma para erigirse en defensor de lo existente. Hay que aceptar pues que será en el mismo debate de la reforma constitucional donde se debe construir el consenso.

Entender el consenso como el resultado de un proceso implica, por otra parte, asumir que existirán diferentes proyectos y modelos de Estado sobre la mesa, y que ninguna propuesta que se formule se aprobará completa. Así fue también en el proceso constituyente, en el que cada partido de los presentes en la ponencia constitucional tenía su propio proyecto político. Por tanto, es absolutamente legítimo que se afronte el debate constitucional sobre la base de propuestas previas. De hecho, hay que recordar que, en los últimos tiempos, grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados y parlamentos autonómicos ya han tomado la iniciativa con proposiciones de ley de reforma constitucional en materias relacionadas con derechos sociales o con la participación política. Así pues, les Corts Valencianes podrían legítimamente convertir la propuesta del Consell en un texto articulado y presentarlo como proposición de ley de reforma a las Cortes Generales, tal como reconoce el título X de la Carta Magna. Ahora bien, probablemente la mejor forma de generar debate y construir consenso no sea tanto acumular propuestas formales de reforma en las Cortes Generales sino articular formas de deliberación ordenada entre los actores sociales de las que participen las autonomías y los actores sociales, además de los partidos.

Lo que sí que es evidente es que las comunidades autónomas deben estar en este debate. Las autonomías, inexistentes en 1978, se han convertido en sujetos políticos de primer orden, y deben jugar un papel relevante en cualquier reforma de la Constitución. Lo cual, por cierto, es un primer re-

querimiento federalista: las comunidades autónomas deberán ser, *de facto*, parte del pacto constitucional, y más si la reforma incide en el modelo territorial. Ello no presupone un proyecto "confederalizante" que sirviera para "fundar" un nuevo Estado, puesto que España está ya *inventada*. Otra cosa es que el pacto federal reconozca el carácter plurinacional del Estado. El reconocimiento de la pluralidad nacional, previa a cualquier constitución, debe ser compatible con que cada autonomía se *interprete* a sí misma en los términos que considere más adecuados y acordes a su personalidad.

Uno de los objetivos de la propuesta del Consell es poner la opción federal de organización territorial del poder en el núcleo duro del debate sobre nuestro modelo constitucional. Puede decirse que la definición de "federal" es necesariamente ambigua, y que el federalismo es un concepto controvertido. Pero, sin atribuirle unos principios esencialistas, parece también posible establecer unas bases mínimas sobre su potencialidad. No en vano, no son pocas las propuestas y reflexiones existentes sobre el federalismo, especialmente en el mundo académico, sobre las que pueden extraerse determinados elementos en los que existe un cierto consenso.

Cabe decir que se concibe el federalismo no como un fin en sí mismo, sino como un conjunto de técnicas que pueden ser útiles para mejorar los problemas de articulación territorial del Estado autonómico, un modelo exitoso pero que ha llegado a sus límites. Detrás de este agotamiento hay una conjunción de razones jurídicas y políticas derivadas de la misma configuración constitucional -lo que algunos constitucionalistas han llamado "desconstitucionalización" del Estado autonómico- y de la evolución del Estado. Pero, en cualquier caso, el Estado autonómico llega muy debilitado a una situación particularmente grave: la crisis económica y el embate del neoliberalismo. No en vano, el ataque al Estado de las autonomías es un ataque al Estado social, porque este se *ha salvado*, con todas las dificultades imaginables, gracias a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos. La base institucional y democrática de las autonomías está relacionada con la prestación efectiva de servicios públicos básicos como la educación, la sanidad y los servicios sociales, y si se ataca a una se ataca a la otra. Ese debe ser también un ideal irrenunciable del federalismo que defendemos: unir la cuestión social a la distribución territorial del poder y su organización institucional.

La propuesta del Consell incluye cuatro bloques. La primera parte, titulada "Crecer en valores", recoge la inclusión de determinados compromisos en el preámbulo del texto constitucional y nuevos valores constitucionales a incluir en el artículo primero. El fundamento de este bloque es la necesidad de hacer énfasis en determinadas temáticas que en el momento en que se elaboró la Constitución no estaban en la agenda de los constituyentes ni de la sociedad civil y que, en cambio, son valores fundamentales compartidos en la sociedad actual. Así pues, el preámbulo podría recoger

compromisos cruciales de nuestro tiempo como la lucha contra el cambio climático y contra la violencia de género, la promoción del gobierno abierto y del buen gobierno, el avance en la integración en la Unión Europea, la cooperación internacional al desarrollo y la justicia universal, el compromiso anticorrupción o la apuesta por la universalidad del acceso a las tecnologías de la información y el conocimiento. Retos compartidos transversalmente que pueden estar presentes en una reforma constitucional y que pueden servir para que la ciudadanía pudiera dialogar sobre estas cuestiones en un marco de referencia claro y formalizado.

Por otra parte, se propone incluir entre los valores superiores del apartado primero del artículo la paridad, la sostenibilidad y la hospitalidad, junto con la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político. Aunque inevitablemente sean ambiguos, estos valores pueden operar como criterios interpretativos en las actuaciones de los poderes públicos e impregnar tanto la parte orgánica de la Constitución como la legislación ulterior.

El segundo bloque, titulado "Derechos para rescatar personas", recoge una serie de novedades para avanzar en derechos. Algunos son de nueva generación, mientras que en otros, que se han ido definiendo por vía legal y jurisprudencial, deben reforzarse sus garantías. Además, se propone que algunos principios rectores de política económica y social, que están en la Constitución pero que no gozan del máximo nivel de protección jurídica y judicial, se trasladen a otras partes del texto constitucional para alcanzar el máximo nivel de protección.

Entre las propuestas de nuevos derechos fundamentales están algunos derechos sociales cuyo alcance y protección se amplía, como son el derecho a la salud, a la vivienda, a las prestaciones sociales públicas o a la educación. Asimismo, se recogen también los derechos de salud sexual y reproductiva, el derecho a la libre identidad de género o el derecho a la muerte digna. Junto a ello, se deben reconocer derechos que cobran especial relevancia en la sociedad de la información y el contexto digital como son el derecho de acceso a la información pública o la mejora de la protección de la intimidad, el honor y la propia imagen.

También se propone ampliar las garantías del derecho de asilo con medidas para asegurar el respeto a los derechos humanos y reforzar los derechos laborales y la negociación colectiva, junto con el reconocimiento de derechos frente a actuaciones lesivas para el entorno y el medio ambiente, con el fin de mejorar una habitabilidad coherente con la dignidad de las personas y abrir la llave a derechos subjetivos relacionados con el medio ambiente.

Además de todos estos avances en derechos, se recoge la supresión absoluta de la pena de muerte, la atribución de los derechos políticos a las

personas mayores de 16 años y, como instrumento dinámico de protección de los derechos, dotar de efectos vinculantes las observaciones y dictámenes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El siguiente bloque se titula "Hacia una democracia avanzada", e incluye una serie de propuestas para mejorar la calidad democrática a través de medidas para favorecer la participación ciudadana, reforzar la integridad institucional y garantizar la separación de poderes. Entre ellas, facilitar la celebración de referéndums consultivos y el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, con la rebaja del número de firmas necesarias y de las materias excluidas, así como reforzar la transparencia y la integridad de las administraciones públicas, los cargos públicos y los partidos políticos. Junto con ello, en la reforma se deberían fortalecer los mecanismos para garantizar una verdadera independencia del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, aspecto que a buen seguro sería uno de los grandes temas en el debate constitucional.

Finalmente, el cuarto bloque se titula "Un modelo territorial: hacia el federalismo", y es en el que el Consell incide especialmente. Es lógico que sea así, puesto que, como gobierno autonómico, es en la Constitución territorial donde el Consell debe tener un posicionamiento más claro, como parte activa de ella.

Hay muchos modelos de federalismo. El documento no se posiciona por uno de ellos en particular sino por técnicas concretas en cada aspecto, siempre teniendo en cuenta la cultura política y las dinámicas de funcionamiento preexistentes. En España se suele argumentar contra el federalismo que cuando España ha sido federal se vivió muy mal, y que España ya es *casi* un Estado federal. Respecto al primer argumento, España nunca ha sido un Estado federal, ya que el proyecto de la I República no llegó a fructificar. En cuando al segundo, la clave está precisamente en el "casi". Desde algunos ámbitos se ha dicho que España es el país más descentralizado de Europa pero, aunque eso fuera cierto, algunas disfunciones en la evolución del Estado autonómico han vaciado en la práctica gran parte del contenido de esta descentralización. Así, la evolución de la jurisprudencia constitucional, el abuso de la técnica de la legislación básica o alguna perversión en la aplicación y transposición de la normativa europea explican parte de esta evolución. Por tanto, tan importante como el grado de descentralización formal es garantizar que esta es real.

Pero es que además la descentralización no es el único parámetro de federalismo. Un Estado federal tiene otra *pata* fundamental, que es la codiciación entre instituciones del Estado y entre la federación y los entes federados, y esto no existe en España. El Senado, que teóricamente debería servir de cámara de representación territorial, no ejerce ese papel. Tampoco la

conferencia de presidentes, que ni siquiera está constitucionalizada, sirve para ello. Su convocatoria depende de la arbitraria voluntad del presidente del Gobierno, y la asistencia a la arbitraria voluntad de cada comunidad. Además, sus decisiones no son determinantes ni cuenta con un secretario que realice el seguimiento de los acuerdos. Lo mismo ocurre con las conferencias sectoriales, que funcionan de manera desigual y que solo existen en algunas materias.

Además, hay un tercer elemento que debería concurrir para hablar de un Estado federal, y es la garantía de un sistema de financiación adecuado, suficiente y justo que sea producto del acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas. Eso en España brilla por su ausencia, y el sistema de financiación, que depende de facto de la decisión del Estado, ha generado gravísimos problemas de desequilibrios e infrafinanciación. Esto es especialmente grave cuando son las comunidades autónomas las administraciones que prestan los servicios propios del Estado social.

Por tanto, el federalismo requiere de estos tres elementos, y sin dar solución a esto ni se puede hablar de un Estado federal ni tendrá solución la crisis del Estado autonómico. Es solo a partir de ahí que el modelo federal por el que se opte puede utilizar unas u otras técnicas o puede ser más o menos simétrico, y ello estará relacionado en gran parte por la realidad y las características de nuestro Estado. No se puede obviar que la realidad española es plurinacional y que hay comunidades autónomas con hechos diferenciales, como la lengua propia o el Derecho civil propio en la Comunitat Valenciana. Las comunidades deberían poder asumir las competencias relacionadas con estos hechos diferenciales, siendo uno de los más evidentes la lengua. Actualmente, y pese a que el artículo 3 de la Constitución establece que la riqueza de las lenguas de España es un patrimonio cultural que debe respetarse y protegerse de forma especial, lo cierto es que la regulación del pluralismo lingüístico en España podría mejorarse sensiblemente. De forma coherente con el reconocimiento de esta riqueza y con la igualdad de derechos, en los territorios en los que existe una lengua propia diferente del castellano la comunidad autónoma debería tener margen suficiente para regular su uso y establecer la simetría entre las dos lenguas oficiales, es decir, el deber de conocer y el derecho de usar la lengua propia igual que la Constitución establece para el castellano.

La propuesta del Consell apuesta por avanzar hacia lo que se considera la evolución natural del Estado autonómico, con la adopción de las técnicas federales de organización del poder. En primer lugar, los estatutos de autonomía se aprobarían por la comunidad autónoma, sin intervención de las Cortes Generales, sin perjuicio del control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional en el caso de que alguno de los sujetos legitimados por la Constitución presente un recurso de constitucionalidad.

En ese caso, si el Tribunal Constitucional declarara que algún punto es inconstitucional, se propone que su anulación tenga efectos *erga omnes*, es decir, que se aplique a todos los estatutos de autonomía que incluyen los aspectos declarados inconstitucionales y no solo al estatuto recurrido. Es cierto que en la práctica este mecanismo no está exento de problemas, que deberían ser abordados en su configuración constitucional concreta. Pero con ello se pretende evitar que, existiendo aspectos comunes en algunos estatutos, en una comunidad autónoma sea declarado inconstitucional mientras que en otras permanezca por no haber sido recurrida, como ha ocurrido en ocasiones. Asimismo, es la mejor demostración de que el federalismo no es un medio de separación sino de integración.

Otro elemento importante de la propuesta de modelo territorial es la simplificación del listado de competencias, siguiendo modelos federales como Alemania y sobre la base del principio de subsidiariedad. Todas las comunidades deben tener competencias exclusivas en las materias que configuran el Estado social, ya que cada comunidad debe garantizar que las prestaciones básicas a sus ciudadanos sean suficientes y adecuadas al espíritu del estado de bienestar, lo cual deberá ser el punto de partida del cálculo de la financiación. En lo restante, existirían listados precisos de competencias del Estado clasificados en las diferentes categorías competenciales, pudiendo las comunidades autónomas legislar en todo lo no reservado expresamente en estos listados. Junto con ello, deben reforzarse las garantías para el ejercicio leal de las competencias. Uno de los posibles mecanismos que se prevén para ello es el fin de la asimetría entre el Estado y las comunidades autónomas en cuanto a los efectos de los recursos de inconstitucionalidad contra leyes, ya que la suspensión automática de las leyes que conlleva la presentación de un recurso por parte del Estado ha sido utilizada como vía de bloqueo y amenaza permanente al ejercicio del autogobierno de las comunidades autónomas.

Asimismo, debería ser cada comunidad autónoma la que decida su propia organización territorial, ya sea en provincias, veguerías, comarcas, cabildos o las demarcaciones que considere más oportunas. No es coherente con el modelo federal ni con la eficiencia el hecho de que la organización territorial tenga que ser necesariamente igual en todo el Estado como ocurre con las provincias, y más cuando actualmente ya existen comunidades, las uniprovinciales, en las que no existen diputaciones al asumir sus funciones la comunidad autónoma. Defendemos que cada comunidad decida cuál debe ser su división territorial interna.

Dicho todo esto, la pieza fundamental para poder hablar de un Estado federal es el Senado, cámara de representación territorial y vía para la participación de las comunidades autónomas en las decisiones. El modelo que se propone, siguiendo el ejemplo del *Bundesrat* alemán, es el un Senado formado por representantes de los gobiernos autonómicos con

grandes poderes de control y de legislación en todo lo relacionado con los territorios. Aunque el modelo propuesto se aleja de la tradición por la cual son los parlamentos y los ciudadanos los que eligen a los representantes de los territorios, se considera que es la fórmula que mejor asegura en la práctica que el Senado funcione realmente como Cámara de los territorios y espacio de diálogo y cooperación entre comunidades autónomas. Igualmente, debería constitucionalizarse la conferencia de presidentes con una regulación mínima que recoja las funciones, su convocatoria y la celebración de conferencias sectoriales. En definitiva, se trata de garantizar en el texto constitucional que las decisiones del Estado que afectan a las comunidades autónomas no dependan de la voluntad de una de las partes, la del Gobierno de turno, sino que necesariamente sean producto de la multilateralidad y la decisión conjunta entre las dos partes que configuran el pacto federal: el Estado y las comunidades autónomas.

El último apartado dentro del bloque relativo al modelo territorial se dedica al sistema de financiación, elemento clave en el ejercicio del autogobierno y en el funcionamiento del Estado social, y que es especialmente crucial para la Comunitat Valenciana. La Constitución debe recoger las reglas básicas del sistema de financiación de acuerdo con los principios de suficiencia financiera, igualdad, reducción de la discrecionalidad, lealtad institucional, adecuación de la financiación a los servicios públicos prestados por cada nivel de administración, y multilateralidad y participación de las comunidades autónomas en todo el proceso de toma de decisiones.

En definitiva, la propuesta del Consell plasma un modelo pensado desde las prioridades y necesidades de la Comunitat Valenciana, pero con una vocación y perspectiva de solucionar los problemas de España. Es uno de los modelos posibles, como puede haber otros. En cualquier caso, se trata de profundizar en el necesario debate sobre cómo resolver los problemas y disfunciones que, después de cuarenta años, existen en nuestro Estado autonómico. Es desde el debate plural en diferentes ámbitos, la aportación de ideas y el contraste entre modelos diversos que podremos avanzar en generar consensos sociales y políticos sobre las soluciones necesarias para mejorar el funcionamiento de nuestras instituciones y garantizar la cohesión social y territorial. Sirva este número de la *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* para avanzar en este debate.

MANUEL ALCARAZ RAMOS

Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social,
Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana